



Roj: **STS 3334/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3334**

Id Cendoj: **28079130022022100315**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **15/09/2022**

Nº de Recurso: **2423/2021**

Nº de Resolución: **1143/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 126/2021,**
ATS 15360/2021,
STS 3334/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.143/2022

Fecha de sentencia: 15/09/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2423/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/09/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2423/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Golderos Cebrián

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1143/2022

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Antonio Montero Fernández, presidente

D. Francisco José Navarro Sanchís



D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 15 de septiembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2423/2021, interpuesto por doña Elsa , representada por el procurador de los Tribunales don Federico García-Galán González, bajo la dirección letrada de don José María Aguado Maestro, contra la sentencia dictada el 10 de febrero de 2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ("TSJ de Extremadura"), en el recurso núm. 278/2020.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Resolución recurrida en casación.

El presente recurso de casación se dirige contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 47/2021 de 10 de febrero, que desestimó el recurso núm. 278/2020, interpuesto por la representación procesal de doña Elsa contra la resolución estimatoria en parte del TEAR de Extremadura de 28 de febrero de 2020, referida a reclamaciones contra las liquidaciones por el canon de regulación y la tarifa de utilización del uso del agua de los ejercicios de 2017 y 2018, cuantías de 535,93 y 406,84 euros y que anuló las liquidaciones del ejercicio 2017, al haber sido emitidas extemporáneamente, tras la conclusión de dicho ejercicio.

SEGUNDO. - Tramitación del recurso de casación.

1.- Preparación del recurso. El procurador don Federico García-Galán González, en representación de doña Elsa , mediante escrito de 4 de marzo de 2021 preparó el recurso de casación contra la expresada sentencia de 10 de febrero de 2021.

El TSJ de Extremadura tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 5 de abril de 2021, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo y emplazó a los litigantes para que comparecieran ante la Sala Tercera.

2.- Admisión del recurso. La Sección de admisión de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo admitió el recurso de casación por medio de auto de 24 de noviembre de 2021, en el que aprecia un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, enunciado en estos literales términos:

"2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

2.1. Determinar quién es el órgano competente para la aprobación del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, el Presidente de la Confederación Hidrográfica o la Junta de Gobierno.

2.2. Para el caso de que la respuesta a la anterior pregunta fuera que el órgano competente para la aprobación del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua es la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica, aclarar si la aprobación por el Presidente de la Confederación Hidrográfica determina que estemos ante un vicio de anulabilidad o de nulidad radical.

2.3. Interpretando los artículos 300 y 307 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico , precisar cuál es el "presupuesto del ejercicio correspondiente" que ha de tenerse en consideración para cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua, y en particular, si se trata del presupuesto que el organismo debe de remitir para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1. El artículo 97 de la Constitución española (BOE del 29 de diciembre) ["CE"].

3.2. Los artículos 128 y 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre) ["LPACAP"].

3.3. Los artículos 28 y 114 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE de 24 de julio) ["TRLA"].



3.4. Los artículos 303 y 307 Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE de 30 de abril) ["RDPH"].

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

3.- Interposición del recurso (síntesis argumental de la parte recurrente en casación). El procurador don Federico García-Galán González, en representación de doña Elsa, interpuso recurso de casación mediante escrito de fecha 23 de diciembre de 2021, que observa los requisitos legales.

Para fundamentar la estimación del recurso de casación y consiguiente anulación de la sentencia impugnada, argumenta que esta ha infringido el ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación de los artículos 28.a) y b) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas ("TRLA"), "BOE" núm. 176, de 24 de julio, así como la interpretación teleológica y sistemática de nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con el art. 97 de la Constitución Española y los arts. 128.1 y 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("LPAC"), "BOE" núm. 236, de 2 de octubre.

Estructura su argumentación sobre tres puntos:

1.- Suscita como primera cuestión, la relativa a la competencia para la aprobación de las tarifas.

Las tarifas que regulan el canon de regulación y la tarifa de utilización de agua, correspondiente al año 2018, fueron aprobadas mediante Resolución de la Presidencia del Organismo de cuenca, de fecha 26.09.2017, publicándose en el BOP de Badajoz, con fecha 29.09.2017 (Anuncio 4297/2017, Boletín núm. 187).

La sentencia recurrida considera que la competencia para la aprobación de las tarifas a aplicar a las liquidaciones recurridas del año 2018, (entendiendo dichas tarifas, como un reglamento u ordenanza fiscal, de acuerdo con la STS núm. 533/2018, de 3 de abril, Rec. 876/2017, ECLI:ES:TS:2018:1276), la ostenta el presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de acuerdo con el art. 30.1.e) del TRLA.

Sobre la naturaleza jurídica de dichas tarifas advierte que el Tribunal Supremo considera que las tarifas del canon de regulación y la tarifa de utilización de agua, tienen carácter de reglamento u ordenanza, de acuerdo con la sentencia núm. 533/2018 de 3 de abril de 2018, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, recurso de casación núm. 876/2017.

Para la recurrente, la fundamentación contenida en la sentencia recurrida sobre la competencia del Presidente para aprobar las tarifas, está en contradicción con lo dispuesto en el art. 28.a) y b) del TRLA y con la interpretación teleológica y sistemática de nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con el art. 97 de la Constitución, el art. 128.1 y 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, contenida en su sentencia de 25 de enero de 1982, sobre la habilitación reglamentaria *ad extra* a un órgano unipersonal, que solo puede ser expresa y concreta y sobre aspectos secundarios o de ejecución, por lo que debería sostenerse que la competencia para la aprobación de las tarifas corresponde a la Junta de Gobierno de la Confederación Hidrográfica del Guadiana.

Señala que, con relación a las competencias sobre las obras hidráulicas, también le compete a la Junta de Gobierno la "aprobación de las propuestas de Presupuestos", aludiendo a estos efectos al art. 134 de la Constitución, desarrollado por los arts. 36 y 37 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, "BOE" núm. 284, de 27 de noviembre, normas en las que -expresa la recurrente- se dispone que el Gobierno debe remitir proyecto de presupuestos generales del Estado a las Cortes Generales "antes del 1 de octubre del año anterior al que se refieran", añadiendo el art. 36.2.2ª de la Ley 47/2003:

"Segunda. Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido. Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos."

De lo expuesto deduce que los Organismos de cuenca elaboran y aprueban sus propuestas de presupuestos de gastos e ingresos que se incorporan en la propuesta de presupuestos de gastos e ingresos del Ministerio al que está adscrito para su remisión al Ministerio de Hacienda que elabora el proyecto de presupuestos de gastos e ingresos del Estado para su remisión a las Cortes Generales, antes de 1 de octubre del año anterior al que se refieran.



Con relación al cálculo de las tarifas del canon de regulación y la tarifa de utilización de agua, invoca los art. 111 bis y 114.4 del TRLA, que se remiten a los arts. 300 y 307 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas ("RDPH"), "BOE" núm. 103, de 30 de abril.

De la combinación de los citados preceptos concluye que, por interpretación sistemática, del mismo modo que a la Junta de Gobierno le compete la aprobación de las propuestas de presupuestos de gastos e ingresos del organismo de cuenca, igualmente le compete la aprobación de las normas por el que se regulan las tarifas por el canon de regulación y la tarifa de utilización de agua de cada ejercicio presupuestario, en cuanto se deben elaborar y aprobar como medio para la recuperación de los costes de las inversiones realizadas por el Estado en las obras hidráulicas, puesto que, por un lado, las tarifas se calculan de acuerdo con la estimación de gastos de funcionamiento, de conservación y de administración de dichas obras hidráulicas, cuyos datos se extraen del presupuesto de gasto del organismo de cuenca (en cuanto previsión de gastos máximos a realizar por el mismo), cuya propuesta de presupuesto lo aprueba la Junta de Gobierno, así como, por el hecho de que, en el presupuesto del organismo de cuenca, se fijan, igualmente, la estimación de ingresos públicos a obtener por el organismo de cuenca, en los que se incluyen el importe estimado con la recaudación de las tasas por el canon de regulación y la tarifa de utilización de agua que se aprueben mediante las normas que las regulan.

Por el contrario -apunta-, entre las competencias del presidente de los organismos de cuenca, regulado en el art. 30 del TRLA, (competencias ampliadas y detalladas mediante la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente), en ningún caso se ha establecido que sea competencia del presidente la aprobación de las tarifas (entendidas como normas, reglamentos u ordenanzas fiscales) que regulen la aplicación del Canon de regulación y la Tarifa de utilización de agua, correspondiente a cada campaña o ejercicio presupuestario.

Considera que la Junta de Gobierno de los organismos de cuenca ostenta las competencias normativas en la aprobación de las tarifas, mientras que el presidente del organismo ostenta las competencias ejecutivas en la aplicación de las tarifas aprobadas (gestión, liquidación, recaudación y resolución de recursos), además de la competencia para coordinar y dirigir la aplicación del Canon de regulación y la Tarifa de utilización de agua entre las Unidades Administrativas que la integran (Comisaría de Aguas, Dirección Técnica y Secretaría General), Unidades a las que se le distribuye competencias de tramitación (propuestas de resolución).

Resalta que no es tanto que haya habido una ausencia de regulación en esta materia, en el TRLA, sino que es notorio y manifiesto en nuestro ordenamiento jurídico que la competencia reglamentaria la ostentan los órganos colegiados, máxime en el ámbito tributario, ante el acentuado principio de reserva de ley.

Considera, además, que en ese sentido se pronuncia el voto particular a la sentencia recurrida.

2.- Como segunda cuestión plantea que, como la competencia para la aprobación de las tarifas la ostenta la Junta de Gobierno, el efecto jurídico que provoca su incumplimiento es la nulidad radical del reglamento aprobado. A efectos de las consecuencias jurídicas de las actuaciones realizadas por el órgano incompetente, se remite a la sentencia de 22 de diciembre de 2011, de la Sala de lo Contencioso-administrativo (sección 5ª) del Tribunal Supremo, rec. 517/2008, ECLI:ES:TS:2011:9316, al establecer que las competencias del presidente y de la Junta de Gobierno del organismo, como órgano colegiado, son distintas y que no cabe considerar existente una relación jerárquica entre ambas instituciones.

3.- Entiende que debe estarse a los artículos 300 y 307 del RDPH, para interpretar que es el "presupuesto del ejercicio correspondiente" para cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua.

Mantiene que el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua son tributos que tienen la naturaleza jurídica de Tasas, considerando aplicables el art. 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, "BOE" núm. 90, de 15 de abril (en cuanto a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible); su art. 19 (en cuanto a que el importe de las tasas no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida); y su art. 20, relativo a la memoria económico-financiera (en cuanto a que su ausencia determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas).

Estima que los artículos 300 y 307 del RDPH disponen que las tarifas a aprobar para el año 2018, se deben cuantificar de acuerdo con las previsiones contenidas en los Presupuestos de gastos del ejercicio 2018 y a dicho importe se le adicionará, en más o en menos, las diferencias existentes entre el gasto presupuestado del ejercicio 2017 y los gastos realmente acreditados, resultantes de la liquidación de dicho ejercicio del 2017 y, si todo ello no fuera posible, el organismo de cuenca podrá aplicar la última tarifa aprobada que haya devenido firme.



Para la recurrente, la propia Administración, en su memoria o estudio económico manifiesta, expresamente, que están incumpliendo las normas que regulan su elaboración (art. 300 y art. 307 del RDPH). En definitiva, que la Administración indica que, como se desconoce "el importe final" del presupuesto de gastos del Organismo de cuenca para 2.018 y que, como dicho dato no es imprescindible para elaborar los cánones y tarifas (sic), es por lo que "los mismos se deducen de costes que resultan estimables en base a lo sucedido en años anteriores".

Frente a ello, la recurrente entiende que dicha argumentación es equivocada y contraria a los artículos 300 y 307 del RDPH puesto que la Confederación Hidrográfica del Guadiana está obligada a elaborar las tarifas del Canon de regulación y la Tarifa de utilización de agua del año 2018, de acuerdo con los datos contenidos en el presupuesto de gasto del año 2018, cuya propuesta de presupuesto tiene previamente que aprobar la Junta de Gobierno y posteriormente remitir al Ministerio de Hacienda para su integración en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para su remisión a las Cortes Generales, de acuerdo con las normas contenidas en la Ley General Presupuestaria, es decir, antes de 1 de octubre de cada año, para su posterior aprobación por las Cortes Generales antes del 1 de enero del año de su aplicación, o en su defecto, aplicar la prórroga de las últimas tarifas aprobadas, de acuerdo con el art. 303 y 310 del RDPH.

Frente a tales argumentaciones, denuncia que la sentencia recurrida realiza una interpretación errónea de la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1468/2020, de 6 de noviembre, rec. 6474/2018, ECLI:ES:TS:2020:3721, con relación al incumplimiento de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de los requisitos para la elaboración de las tarifas aprobadas, de conformidad con los arts. 300 y 307 del RDPH, dictados en desarrollo de los art. 111 bis y art. 114.4 del TRLA, puesto que acuerda la improcedencia de alegarlos en vía de impugnación indirecta, por considerarlos defectos formales no sustantivos en la determinación de las tarifas ni contrarios a la legalidad.

Concluye afirmando la necesidad y la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, con relación al canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, respecto de si procede aplicar la sentencia núm. 1468/2020, de 6 de noviembre, rec. 6474/2018, ECLI:ES:TS:2020:3721, en el sentido de la posibilidad de impugnar, en los recursos en vía indirecta, contra defectos sustantivos y contrarios a la legalidad, en el que se cuestiona uno de los elementos esenciales conformador de la tasa, imprescindible para la determinación de la deuda tributaria, observados por el recurrente, en la aprobación de la tarifa del año 2018, tal y como establecen los art. 300 y 307 del RDPH dictados en desarrollo de los art. 111 bis y art. 114.4 del TRLA.

Estimada esa procedencia, solicita que se aprecie, igualmente, el incumplimiento por la Confederación Hidrográfica del Guadiana de las normas establecidas para la aprobación de las tarifas del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua del año 2018 (art. 111 bis y art. 114 del TRLA en relación con los art. 300 y 307 del RDPH), de tal modo que la aprobación de las tarifas se deberán deducir de los costes fijados en los presupuestos de gastos del Organismo de cuenca, que deben enviarse, antes del 1 de octubre, a las Cortes Generales y aprobarse por Estas, antes del 1 de enero del ejercicio presupuestario de aplicación y en el caso de imposibilidad, por cualquier causa, aplicar lo dispuesto en los art. 303 y 310 del RDPH, sobre la prórroga de las últimas tarifas aprobadas.

4.- Oposición al recurso interpuesto (síntesis argumental de la parte recurrida en casación). El abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado, presentó escrito de oposición de fecha 24 de enero de 2022.

Para fundamentar la desestimación del recurso de casación, argumenta, en síntesis, que en el contexto de la impugnación indirecta del canon de regulación de que traía causa la liquidación, la sentencia rechaza la alegada incompetencia del presidente de la Confederación Hidrográfica para fijar el canon; y, respecto de las demás impugnaciones, rechaza entrar (por no ser propias de un recurso indirecto) en meras irregularidades formales; considerando que, para la elaboración del canon "deben deducirse los costes no del presupuesto del ejercicio del año correspondiente, pues no ha comenzado aún su elaboración sino del de años anteriores."

De la normativa que cita, deduce la atribución de la competencia para su aprobación al presidente, como así ha sido reconocido hasta ahora -según expresa- por las Salas territoriales de modo unánime.

Entiende que el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua son tributos encuadrables en la categoría de tasas, citando, por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2013, rec. 5067/2010, ECLI:ES:TS:2013:2806. Sin embargo, para el abogado del Estado, al menos parcialmente, dichos tributos participan de la naturaleza de contribución especial, según el concepto que del artículo 2.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria ("LGT"), "BOE" núm. 302, de 18 de diciembre, en su apartado b), en cuanto una parte del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua incluyen la amortización de las inversiones en obras públicas que benefician a concretos usuarios, sin perjuicio de que la regulación de la cuenca produzca además beneficios generales.



Apunta que quiere aprovechar la ocasión para solicitar que la sala rectifique, o al menos matice, su doctrina sobre la naturaleza de disposición de carácter general del acuerdo de aprobación del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

Rechaza que pueda articularse su recurso indirecto y refiere su consideración de acto plúrimo, por las razones siguientes: a) tiene por objeto fijar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua para un periodo concreto, careciendo por tanto de vocación de permanencia en el tiempo; b) afecta y se dirige solo a determinados sujetos; c) adolece de abstracción (fija cánones específicos para el año en euros/Ha, euros/hm³ o euros/MwH según se trate de regulación directa o indirecta, y dentro de ellas de riegos, abastecimiento etc; y d) no tiene carácter ordinamental, no innova el ordenamiento, pues a efectos de determinar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua ha de aplicar a las circunstancias concurrentes en el ámbito referenciado el régimen normativo contenido en el TRLA y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (RDPH).

Para el Abogado del Estado la aprobación de este canon de regulación y la tarifa de utilización del agua adolece de las notas que pudieran caracterizarla como una disposición de carácter general, debiendo concluirse la impertinencia de su indirecta impugnación por la vía del artículo 26 LJCA

Así, la regulación contenida tanto en el TRLA como en el RDPH diferencia en el procedimiento de gestión tres fases con sustantividad propia, el establecimiento de la base global del reparto, la liquidación, y la recaudación.

De modo subsidiario, aunque se aceptara con carácter general la asimilación de la aprobación de las figuras que nos ocupan a disposiciones de carácter general, entiende que, conforme a la jurisprudencia, no procedería alegar en vía indirecta de recurso la presunta incompetencia para su dictado.

Además, todas las alegaciones sobre la imposibilidad de que sean dictadas por órgano unipersonal carecerían de base.

Pero aún en la hipótesis de que se considerase que estamos ante verdaderas disposiciones reglamentarias, las aserciones de contrario, a juicio del Abogado del Estado, no se sostienen.

En este sentido, ya la STC 13/1988 afirmó que el artículo 97 CE no reserva la competencia reglamentaria al Gobierno: "(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C.E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)." Y la STC 135/1992 lo confirmó incluso respecto de las llamadas autoridades independientes (respecto de las cuales el grado de independencia respecto del titular originario de la potestad reglamentaria es mayor).

En definitiva, sostiene que la potestad reglamentaria puede venir atribuida por Ley a otros órganos y organismos del sector público estatal distintos del Gobierno.

Además, desde un punto de vista de interpretación literal, la aprobación del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua no figura como competencia de la Junta en el artículo 28 del TRLA, por lo que es de aplicación la competencia residual del presidente que se recoge en su artículo 30.1 e): "1. Corresponde al Presidente del organismo de cuenca:... e) En general, el ejercicio de cualquier otra función que no esté expresamente atribuida a otro órgano."

Sobre el efecto de la declaración de incompetencia del presidente, y como subsidiario a lo expuesto, considera que el efecto no sería nunca la nulidad.

Con relación a la tercera cuestión casacional, estima razonable entender que la cierta vinculación presupuestaria que se deriva de los arts. 300 y 307 RDPH se cumplimenta deduciendo los costes, como hace el Organismo de cuenca, no del presupuesto del ejercicio del año -imposible-, sino de los gastos reales, efectivamente realizados, correspondientes a presupuestos de años anteriores ya liquidados. En realidad, la Confederación Hidrográfica, al hacerlo así, está actuando de modo similar a una elaboración presupuestaria, en que se acostumbra a proyectar presupuestos precedentes con las debidas correcciones.

Este método de cálculo responde al objetivo de la regulación contenida en estos preceptos, cuyo último inciso, en definitiva, obliga al organismo a acomodar la previsión de gastos incluidos en el canon que se quiere aprobar a los gastos efectivamente realizados en años anteriores. Y esto es lo que hace la Confederación Hidrográfica en este caso, puesto que calcula el canon a partir de los gastos ya liquidados de los ejercicios cerrados. Enfatiza que la contraparte en modo alguno explica en qué los costes así calculados difieren de los reales, más allá de criticar su metodología de cálculo, en una alegación puramente formal.



Destaca la importancia de que los costes que sean considerados para determinar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua sean los más aproximados a los reales. Cuestión, la de cobertura o aproximación máxima a los costes reales, especialmente importante, además en materia de aguas, en que impera el principio de recuperación de costes, conforme al art. 111.1 bis TRLA, que traspone lo previsto en la Directiva Marco del Agua, cuyo art. 9 dispone que los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

En cualquier caso, el pretendido defecto no produciría efectos anulatorios por vía de recurso indirecto.

Postula, en definitiva, que la Sala establezca la siguiente doctrina:

"1. Respecto de todas las cuestiones de interés casacional, que en un recurso contencioso-administrativo contra la liquidación del CR y TUA no se pueden plantear por vía de recurso indirecto contra CR y TUA los motivos anulatorios aquí planteados.

Y ello, bien por entender que los acuerdos de aprobación de los CR y TUA constituyen actos plúrimos respecto de los que no cabe recurso indirecto; o subsidiariamente por entender que las planteadas son cuestiones que no procede plantear por vía de recurso indirecto y/o no producen efectos anulatorios sobre CR y TUA en tanto que solo puede aducirse por vía de recurso indirecto la incompetencia manifiesta del órgano que dictó la disposición o la omisión total y absoluta del procedimiento para su dictado (o arbitrariedad de magnitudes económicas tenidas en cuenta para su cálculo) ; y no concurre ni una ni otra.

2. De modo subsidiario a todo lo anterior, sentar que el Presidente de la CH es órgano competente para aprobar las figuras tributarias que nos ocupan.

Y aún subsidiariamente a todo lo precedente, aunque se reputase incompetente, que se trata de una mera anulabilidad convalidable que ha de entenderse no afecta a la validez de la subsiguiente liquidación.

3. Respecto de la última cuestión de interés casacional, y de modo subsidiario a lo expuesto en 1, que la metodología contemplada en el art. 300 a) y 307 a) RDPH persigue que los gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas se prevean conforme al importe de los gastos reales, efectivamente realizados, correspondientes al último ejercicio cerrado; por lo que es válido el cálculo que cumplimente este objetivo.

Y, subsidiariamente, sin olvidar que, aunque prosperase otra interpretación, no se trataría de una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido ni arbitrariedad en la determinación de magnitudes económicas para la fijación del CR y TUA que determine su anulación por vía de recurso indirecto en el rec. c-a contra la liquidación."

5.- Votación, fallo y deliberación del recurso. De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, mediante providencia de fecha 3 de febrero de 2022, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

Por providencia de fecha 20 de junio de 2022 se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 13 de septiembre de 2022, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - La controversia jurídica.

Este recurso de casación, deliberado en la misma fecha que otros de temática similar, presenta un doble enfoque sobre el que discurrirá nuestro análisis.

Por un lado, la parte recurrente cuestiona la competencia para la aprobación del canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, en particular, sostiene que no la ostenta el presidente de la Confederación Hidrográfica al entender que corresponde a la Junta de Gobierno. A tenor de la argumentación de la sentencia de instancia -de la que a continuación se dará cuenta- el debate reclama una previa clarificación sobre la naturaleza jurídica de esa resolución aprobatoria, a la que la recurrente atribuye la condición de disposición general, naturaleza que le niega el abogado del Estado. Por lo demás, solo en el caso de que entendiésemos que el presidente de la Confederación Hidrográfica no fuera el competente, deberíamos adentrarnos en la calificación de los efectos de tal incompetencia, para constatar si se trata de un vicio de anulabilidad o de nulidad radical.



Por otro lado, suscita también una cuestión de interpretación relativa al Reglamento del Dominio Público Hidráulico, consistente en precisar cuál es el "presupuesto del ejercicio correspondiente" que ha de tenerse en consideración para cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua, en particular, si se trata del presupuesto que el organismo debe de remitir para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado o si la referencia que se ha de tomar es, en realidad, el último ejercicio cerrado en el momento de proceder a la aprobación de las cuantías del canon de regulación y tarifa de utilización del agua.

SEGUNDO. - La posición de la sentencia de instancia sobre las cuestiones debatidas.

Como se ha expresado, la sentencia, que cuenta con un extenso voto particular, desestima el recurso contencioso-administrativo, sobre la base de una argumentación que, a efectos sistemáticos, procedemos a desglosar, atendiendo a los dos aspectos suscitados.

Respecto de la naturaleza jurídica -como disposición general- de la resolución aprobatoria de la tarifa de utilización del agua y del canon de regulación, la Sala de instancia, remitiéndose a una previa sentencia, recaída en el recurso 296/2020, expone lo siguiente:

" [...] Pues bien, sin perjuicio de las disquisiciones teóricas loables emitidas por la Abogacía del Estado sobre la naturaleza jurídica de la aprobación del canon y la tarifa, lo cierto es que, de lo que dispone el art 114 de la Ley en relación con el art 296 a 309 del RDPH cabe deducir que se trata de una actividad similar a la reglamentaria, que afecta a una generalidad de personas y por el simple hecho de estar limitada en periodos temporales no cercena su naturaleza de disposición general, de hecho con las leyes de presupuestos sucede algo similar salvo prórroga de los mismos. Pero con independencia de ello, la cuestión la ha zanjado el TS en su sentencia 533 de 2018 Rec. 4267/2016 al indicar que : "Pese a la indefinición legal y reglamentaria en el TRLA y RDPH, tales acuerdos de aprobación deben ser considerados o equiparados a los reglamentos u ordenanzas, con todos los efectos inherentes a tal carácter, en especial la nulidad de pleno derecho de que adolecerían en caso de infracción normativa; la necesidad de publicación a efectos de eficacia erga omnes; y la posibilidad procesal de su impugnación indirecta con ocasión de la efectuada frente a sus actos de aplicación, esto es, de las liquidaciones..."

Más específicamente, sobre la cuestión referente a la competencia del presidente de la Confederación para su aprobación, la sentencia del TSJ de Extremadura, por remisión a su sentencia del recurso 296/2020, sigue apuntando:

"...a diferencia de otras normas legales organizativas y de competencia, ni en la Ley ni en el Reglamento ni en el RD 927/88, se determina de manera taxativa a quién corresponde tal aprobación. A partir de ahí, la primera conclusión es que el término "manifiestamente incompetente" se matiza y mucho. Es reiterativo volver a transcribir los citados preceptos a los que ambas partes se aferran para llegar a conclusiones distintas. Por mucho que se examinen, ni en los artículos de la Ley ni en los del Reglamento o en los del Real Decreto citado "puede determinarse con claridad a quien corresponde esa competencia. Ahora bien, ciertas son dos cosas. La primera de ellas que el Presidente, como sucede con los Alcaldes en la LBRL, mantiene la cláusula residual de competencia y así se deduce del art 33 g) del RD y art 30 apartado e) de la Ley. En segundo lugar, es que compartimos en esencia la Sentencia del TSJ de Andalucía 325/2019 Rec. 95/2015

[...]

Tratándose de competencia funcional hay que fijarse en si la desviación de competencia es patente. La incompetencia funcional relativa, es decir, dentro del órgano competente para desempeñar la función por error o defecto en la atribución competencial, dentro del mismo, es motivo únicamente de anulabilidad, por tanto, subsanable. Por tanto, aun caso de haber existido, de ninguna manera sería determinante de la pretendida nulidad por incompetencia del órgano administrativo ya que el órgano que lo aprobó integraba al Presidente por lo que al haber actuado en este caso el Presidente de la CHE, de ninguna manera puede suponer incompetencia manifiesta en los términos exigidos en el artículo 62 y 14 de la Ley 30/1992 [...]"

La Sala de Cáceres precisa también el sentido de la expresión "*presupuesto del ejercicio correspondiente*" a los efectos de determinar cuál debe ser el presupuesto que ha de tomarse como referencia para cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua.

Para la sentencia de instancia "decaen todos los argumentos empleados -por la recurrente como medios impugnatorios y que tienden a combatir la disposición general desde un criterio estrictamente procedimental o en la justificación técnica de los parámetros establecidos en el estudio económico. Sólo deben examinarse aquellos que ataquen la disposición desde un estricto punto de vista de incumplimiento legal por incluir en la misma, hechos o magnitudes económicas que no puedan servir para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria. En definitiva, datos incluidos que contravengan de manera palmaria la "legalidad y qué no resulten debidamente justificados. Así, por tanto, lo que la parte denomina" segunda, tercera, cuarta



y quinta ilegalidad" no serán examinado en aquello que no se atenga al criterio jurisprudencial expuesto, procediendo por esta Sala, únicamente el examen de acuerdo a lo fijado por el Tribunal Supremo. En tal sentido indicar que de conformidad a lo que disponen los "arts. 300 y 307 del RDPH en relación con la jurisprudencia reiterada del Supremo de las que pueden citarse las sentencias 724/2019 de 30 mayo 2019, Rec. 2148/2017 y concordantes, decimos que, del criterio conjunto de estas sentencias con lo asimismo manifestado en los preceptos reglamentarios, la conclusión no debe ser otra que la de entender que la actuación de la Administración hidráulica es la correcta. Deben deducirse los costes no del presupuesto del ejercicio del año correspondiente, - pues no ha comenzado aún su elaboración sino del de años anteriores. Asimismo, y aunque ello quizás excede de la posibilidad de recurso indirecto, podemos entender que la tesis sostenida por la abogada del Estado en relación a la ausencia de Nota 25 y las referencias al sistema CANOA, es decir, el contenido de esa nota 25, es ajeno, a los criterios sobre costes que se recogen en los arts. 300 y 307 del RDPH y por otra parte no se desvirtúa el hecho acreditado de entender que la información acerca de las cuentas anuales es veraz, reflejando la auténtica situación contable del Organismo de Cuenca.

En definitiva y resumiendo, dejando aparte las cuestiones sobre tramitación procedimental en el sentido manifestado por el Tribunal Supremo' en la reciente sentencia de seis de noviembre, compartimos la tesis de la Administración al indicar que la ausencia de la nota 25 no es determinante para hallar las magnitudes a las que se refieren las normas reglamentarias y por otra, que la Confederación ha procedido a calcular las bases que sustentan el canon y la tarifa de conformidad a lo establecido legal y reglamentariamente, conciliando el criterio jurisprudencial al no poder determinarse cuáles son los costes concretos del año correspondiente, por lo que no es irracional, aplicar los utilizados en años anteriores."

TERCERO. - La competencia para adoptar la resolución aprobatoria de la tarifa de utilización del agua y del canon de regulación.

Las respuestas ensayadas por las partes a la cuestión relativa a la competencia se fundamentan en bases argumentales, por supuesto, divergentes, aunque, en ambos casos, difusas.

Por un lado, el escrito de interposición, en parte inspirado en el voto particular de la sentencia, defiende, a modo de principio general, la reserva de la potestad reglamentaria en los órganos de composición colegial, con base, fundamentalmente, en el art. 97 de la CE, art. 128.1 y 129.4 de la LPCA.

Sin embargo, no puede extraerse de tales preceptos semejante conclusión ni tampoco sobre la base de la citada sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1982, que analizaba la configuración constitucional de la potestad reglamentaria del Gobierno.

Además, a los efectos de ubicar el ejercicio de la potestad reglamentaria en órganos colegiados o unipersonales, habría que distinguir el ejercicio de una potestad reglamentaria independiente de cualquier desarrollo normativo o, frente a ella, la potestad reglamentaria de mera ejecución o desarrollo, circunstancia esta que también se obvia por la parte recurrente.

Por otro lado, tampoco se comparte la perspectiva que ofrece el escrito de oposición solicitando la reconsideración de nuestra jurisprudencia en torno a la consideración como disposiciones administrativas de carácter general, de los acuerdos de aprobación de la tarifa de utilización del agua y del canon de regulación.

En nuestra sentencia núm. 533/2018, de 3 de abril, rec. 876/2017, pusimos de manifiesto que "[...]Pese a la indefinición legal y reglamentaria en el TRLA y RDPH, tales acuerdos de aprobación deben ser considerados o equiparados a los reglamentos u ordenanzas, con todos los efectos inherentes a tal carácter, en especial la nulidad de pleno derecho de que adolecerían en caso de infracción normativa; la necesidad de publicación a efectos de eficacia erga omnes; y la posibilidad procesal de su impugnación indirecta con ocasión de la efectuada frente a sus actos de aplicación, esto es, de las liquidaciones."

Sin embargo, esa equiparación o asimilación, alumbrada por la doctrina jurisprudencial que ha interpretado estos preceptos, no trasciende sobre una cuestión, esencialmente distinta, como es la determinación de la competencia para la aprobación del canon y de la tarifa ni, por tanto, avala la posición de la recurrente, que sostiene la incompetencia del presidente de la confederación hidrográfica frente a la competencia que corresponde la Junta de gobierno.

En efecto, que los acuerdos aprobatorios se asimilen a los reglamentos no significa que dicha equiparación determine, por sí sola, el título jurídico habilitante de una determinada competencia.

Siendo este el objeto preciso del recurso, parecen alejarse del mismo la sentencia, así como los escritos de las partes pues, en lugar de centrarse en el ejercicio de la competencia, se afanan más bien, en desentrañar el ejercicio de una potestad (la reglamentaria), cuyo título habilitante, evidentemente, trasciende al de la específica competencia.



Sentado lo anterior, cabe poner de manifiesto que, ciertamente, el ordenamiento jurídico no designa de forma explícita al órgano competente para aprobar ambas figuras.

Así se constata, de entrada, a partir del artículo 114 del TRLA, que dispone lo siguiente sobre el Canon de regulación y tarifa de utilización del agua:

"1. Los beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, satisfarán un canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.

2. Los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente a cargo del Estado, incluidas las de corrección del deterioro del dominio público hidráulico, derivado de su utilización, satisfarán por la disponibilidad o uso del agua una exacción denominada "tarifa de utilización del agua", destinada a compensar los costes de inversión que soporte la Administración estatal y a atender a los gastos de explotación y conservación de tales obras.

3. La cuantía de cada una de las exacciones se fijará, para cada ejercicio presupuestario, sumando las siguientes cantidades:

a) El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.

b) Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras.

c) El 4 por 100 del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que reglamentariamente se determine.

4. La distribución individual de dicho importe global, entre todos los beneficiados por las obras, se realizará con arreglo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que reglamentariamente se determine.

5. En el supuesto de cuencas intercomunitarias las exacciones previstas en este artículo serán gestionadas y recaudadas por el Organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En este segundo caso, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recibirá del Organismo de cuenca los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del Organismo de cuenca correspondiente.

6. El organismo liquidador de los cánones y exacciones introducirá un factor corrector del importe a satisfacer, según el beneficiado por la obra hidráulica consuma en cantidades superiores o inferiores a las dotaciones de referencia fijadas en los Planes Hidrológicos de cuenca o, en su caso, en la normativa que regule la respectiva planificación sectorial, en especial en materia de regadíos u otros usos agrarios. Este factor corrector consistirá en un coeficiente a aplicar sobre la liquidación, que no podrá ser superior a 2 ni inferior a 0,5, conforme a las reglas que se determinen reglamentariamente.

7. El Organismo de cuenca, de acuerdo con lo establecido en este artículo, determinará las cuantías anuales del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua antes del comienzo del ejercicio a que se apliquen, pudiendo practicarlas desde el inicio del año natural en el que resulte de aplicación hasta el último día del primer semestre del año siguiente."

El precepto no se adentra en atribuir las competencias que refiere sobre órganos concretos, utilizando las menciones genéricas al *Organismo de cuenca* o al *organismo liquidador de los cánones y exacciones*.

Conviene recordar que el apartado siete del transcrito artículo 114 TRLA ha sido modificado hasta en 4 ocasiones y ninguna de ellas ha efectuado una mayor concreción acerca del órgano específico del organismo de Cuenca encargado de las competencias que contempla -en cada versión- dicho apartado.

La versión arriba transcrita de ese apartado siete corresponde a la actualmente vigente, introducida por el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua "BOE" núm. 151, de 25 de junio.

Remontándonos cronológicamente en el tiempo, repasaremos las sucesivas versiones de ese apartado siete del artículo 114 TRLA.

La introducida por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 "BOE" núm. 341, de 31 de diciembre: "El Organismo de cuenca, de acuerdo con lo establecido en este



artículo, determinará las cuantías anuales del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua antes del comienzo del ejercicio a que se apliquen, practicando las liquidaciones correspondientes durante el primer semestre del año natural siguiente a aquel en que sean de aplicación."

La versión ofrecida por de Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, "BOE" núm. 305, de 20 de diciembre "El organismo de cuenca, de acuerdo con lo establecido en este artículo, determinará las cuantías del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua del año en curso, emitiendo las liquidaciones correspondientes antes del último día del mismo año"

La redacción originaria del TRLA: "El Organismo de cuenca aprobará y emitirá las liquidaciones reguladas en este artículo en el ejercicio al que correspondan".

Por tanto, la ausencia de concreción es una constante en todas las redacciones sucesivas del precepto, lo que no deja de ser significativo cuando la última de las modificaciones se ha producido tras la consolidación de la doctrina jurisprudencial acerca de la asimilación o equiparación a las disposiciones reglamentarias expresada en nuestra STS de 3 de abril de 2018, cit. El legislador no ha entendido necesario efectuar mayor precisión al respecto, manteniendo la que se deduce de la atribución de competencias a los distintos órganos integrantes del organismo de cuenca, que, como hemos de ver a continuación, no sustentan la conclusión que pretende la recurrente a favor de la Junta de Gobierno.

En efecto, entre las competencias de la Junta de Gobierno no figura la aprobación del canon de regulación o la tarifa de utilización del agua pese a que la parte recurrente invoque los apartados a) y b) del art. 28 de la Ley de Aguas:

"a) Aprobar los planes de actuación del organismo, la propuesta de presupuesto y conocer la liquidación de los mismos.

b) Acordar, en su caso, las operaciones de crédito necesarias para finalidades concretas relativas a su gestión, así como para financiar las actuaciones incluidas en los planes de actuación, con los límites que reglamentariamente se determinen."

El alcance de estas competencias, puesto en relación con las características del proceso de determinación del importe de los distintos componentes que han de incluirse en el cálculo del canon de regulación y la tarifa de utilización (art. 114.3 de la Ley de Aguas), no sustenta en absoluto la conclusión de que su fijación deba llevarse a cabo por la Junta de Gobierno. Antes bien, la determinación de los distintos elementos integrantes de estas exacciones es una labor de carácter ejecutivo, propia de las atribuidas al presidente de la Confederación Hidrográfica, conforme al art. 30.1.d) del TRLA, puesto que dicha norma contiene un mandato normativo claro y preciso acerca de que elementos son los que han de adicionarse para fijar el importe de las exacciones, a saber,

a) El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.

b) Los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras.

c) El 4 por 100 del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que reglamentariamente se determine reglamentariamente.

La plasmación del resultado de esa determinación basada en parámetros legales se produce mediante una actuación de aprobación del canon de regulación o de la tarifa de utilización, asimilable a las disposiciones reglamentarias de naturaleza ejecutiva. Por otra parte, en ausencia de una norma que especifique el órgano que debe aprobar el canon de regulación o la tarifa unitaria del agua, emerge la cláusula residual que atribuye la competencia al presidente de la Confederación Hidrográfica, prevista en el artículo 30.e) del TRLA: "Corresponde al Presidente del organismo de cuenca: [...] e) En general, el ejercicio de cualquier otra función que no esté expresamente atribuida a otro órgano."

Consecuentemente, no cabe entrar a examinar la cuestión de interés casacional segunda, que toma como presupuesto que tal competencia no correspondiera al presidente de la Confederación Hidrográfica.

CUARTO. - El sentido de la expresión "presupuesto del ejercicio correspondiente" a los efectos de cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua.

Como hemos visto, hasta el momento, nuestros pronunciamientos sobre el canon de regulación y sobre la tarifa de utilización del agua han abordado aspectos diferentes a los que aquí se suscitan.

No obstante, nuestra sentencia núm. 724/2019, de 30 de mayo, rec. 2148/2017, ECLI:ES:TS:2019:1822 que, a su vez, se remite a la previa sentencia núm. 533/2018, de 3 de abril, rec. 876/2017, ECLI:ES:TS:2018:1276, analizó la cuestión temporal de la aprobación del canon o de la tarifa, concluyendo que no resultaba posible su



aprobación una vez iniciado el periodo impositivo que, para los años siguientes a aquél en que se produzca la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados (caso del canon) o en el momento en que puedan utilizarse las instalaciones de las obras hidráulicas (supuesto de la tarifa), debía entenderse referido al primer día del año natural, de suerte que la aprobación posterior a dicho día incurriría en una retroactividad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución.

Ahora bien, aquí nos encontramos frente a otra cuestión, la suscitada por la expresión del RDPH "presupuesto del ejercicio correspondiente", a efectos de cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua, por lo que, no cabrá decantar solución alguna a partir de la expresada jurisprudencia.

Resulta evidente que la controversia sobre este aspecto, en cierta medida, ha venido alimentada por el estudio económico -que recoge el auto de admisión- elaborado por el Organismo de cuenca para justificar y motivar las tarifas del año 2018 (documentación extraída de la página web del Organismo de cuenca), en cuyo apartado 1.6 dispone:

"1.6. El Artº. 296 del R.D.P.H. se refiere, en general a Canon de Regulación y Tarifas y los Artículos 297 a 303, en particular, a CANON DE REGULACIÓN (C.R.) y los Artículos 304 a 310 a TARIFA DE UTILIZACIÓN DEL AGUA (T.U.A.). Finalmente, los Artículos 311 a 313 desarrollan lo relativo a las liquidaciones. En base a dichos fundamentos se procede a la elaboración del presente "Proyecto de Propuestas de Canon de Regulación y Tarifas de Utilización del Agua. Zona Occidental. Año 2.018", dando cumplimiento a lo especificado en la vigente Legislación y en concreto a los artículos 300 y 307 del R.D.P.H., el cual especifica que el cálculo de las cantidades correspondientes se realiza partiendo de la previsión de gastos para el presente año de forma que a las cantidades así deducidas se le añadirán, en más o en menos, las posibles diferencias que pudieran resultar entre las cantidades previstas para el ejercicio y los gastos realmente producidos y acreditados en la liquidación de dicho ejercicio. Se han dictado sucesivas sentencias que establecen la necesidad de que los usuarios conozcan con antelación al inicio de los periodos de consumo el coste del recurso a utilizar. Para ello resulta necesario elaborar los cánones y tarifas que serán aplicables en 2.018, aunque aún no haya finalizado el ejercicio 2.017 y por tanto se desconozca la liquidación correspondiente. Sí resulta conocida (y por tanto será la que se incluya en el cálculo) la liquidación del ejercicio 2.016. Por otro lado, también se desconoce el importe final del presupuesto del organismo para 2.018, pero este dato no es imprescindible para elaborar los cánones y tarifas, ya que los mismos se deducen de costes que resultan estimables en base a lo sucedido en años anteriores y, de acuerdo con la Ley, se liquidará el ejercicio en su momento. Esta metodología, ya ha sido sancionada por la práctica, por lo que se entiende que es correcta y será la usada en lo sucesivo".

Por su parte, como hemos visto, la sentencia recurrida avala dicha argumentación, admitiendo no acudir al presupuesto del ejercicio del año correspondiente, cuya elaboración no ha concluido, sino al de años anteriores.

Las consideraciones de la sentencia recurrida son plausibles y los argumentos de la actora carecen de fundamento. En efecto, el recurso tampoco puede prosperar con relación a esta cuestión, toda vez que de la regulación que se infiere de los artículos 300 y 307 del RDPH, resulta que, a los efectos de los gastos, el canon y la tarifa de utilización se aprueban sobre la base de una mera previsión, lo que contradice la rígida tesis de la parte recurrente, que reconduce la cuestión incardinándola en la estructura y calendario de los presupuestos generales del Estado.

Esta previsión de gastos se infiere de los citados artículos 300 y 307 que, en la redacción temporalmente aplicable al presente recurso, establecían lo siguiente:

"Artículo 300.

"El cálculo de las cantidades que han de sumarse para obtener la cuantía del canon para cada ejercicio presupuestario se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:

a) El total previsto de los gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas referentes a la regulación.

Dicho total se deducirá del presupuesto del ejercicio correspondiente, asignando la parte adecuada de los conceptos o artículos presupuestarios a los que se prevea imputar los gastos correspondientes a las obras de regulación.

El desglose será el suficiente para poder efectuar el cálculo de los distintos cánones aplicables para cada obra o grupo de obras que el Organismo de cuenca defina a efectos de este canon.

A las cantidades así deducidas se añadirá las diferencias en más o en menos que pudieran resultar entre las cantidades previstas para el ejercicio anterior y los gastos realmente producidos

[...]"



"Artículo 307.

El cálculo de las cantidades que han de sumarse para obtener la cuantía de la tarifa para cada ejercicio presupuestario se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:

a) El total previsto de los gastos de funcionamiento y conservación de las obras hidráulicas específicas.

Dicho total se deducirá del presupuesto del ejercicio correspondiente, asignando la parte adecuada de los conceptos o artículos presupuestarios a los que se prevea imputar los gastos correspondientes a cada obra hidráulica específica. El desglose será el suficiente para poder efectuar el cálculo de las distintas tarifas aplicables para cada uno de los grupos de usuarios que se sirvan de cada obra hidráulica específica en distintas situaciones.

A las cantidades así deducidas se añadirán las diferencias en más o en menos que pudieran resultar entre las cantidades previstas para el ejercicio anterior y los gastos realmente producidos y acreditados en la liquidación de dicho ejercicio

[...]"

Se trata de un cálculo que, efectivamente, ha de tener en cuenta determinadas partidas de la liquidación del presupuesto anterior, lógicamente, del último cerrado. Aclara la controversia la modificación introducida por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 "BOE" núm. 341, de 31 de diciembre, cuya Disposición final quinta alteró dichos preceptos, del siguiente modo

"Artículo 300.

[...]

A las cantidades así deducidas se añadirán las diferencias en más o en menos que pudieran resultar entre las cantidades previstas y los gastos realmente producidos y acreditados en el último ejercicio cerrado en el momento de proceder a la aprobación."

"Artículo 307.

[...]

A las cantidades así deducidas se añadirán las diferencias en más o en menos que pudieran resultar entre las cantidades previstas y los gastos realmente producidos y acreditados en el último ejercicio cerrado en el momento de proceder a la aprobación."

Es decir, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 clarificó esa previsión de los gastos en el sentido de que no resultan suficientes "los gastos realmente producidos" sino que, además, se exige que dichos gastos "realmente producidos" hayan sido "acreditados en el último ejercicio cerrado en el momento de proceder a la aprobación."

Esto es, en definitiva, lo que ha venido a hacer la Administración en el presente caso, cuya regularidad aparece corroborada, con posterioridad, a través de la mencionada modificación.

También en este punto debemos desestimar el recurso de casación.

QUINTO. - Contenido interpretativo de esta sentencia y resolución de las pretensiones deducidas en el proceso.

Con arreglo a lo que establece el artículo 93.1 LJCA, en función de todo lo razonado, procede declarar en el presente recurso la siguiente doctrina:

La competencia para adoptar la resolución aprobatoria de la tarifa de utilización del agua y del canon de regulación corresponde al presidente de la Confederación Hidrográfica.

El "presupuesto del ejercicio correspondiente" que había de tenerse en consideración para cuantificar el canon de regulación y las tarifas de utilización del agua, a la que aludía el Reglamento Dominio Público Hidráulico antes de la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, era el del último ejercicio cerrado, en el momento de proceder a su aprobación.

Sin perjuicio de los aspectos puntuales de la argumentación de la sentencia de instancia que, conforme a lo expresado, no se comparten, al mantener, en síntesis, la doctrina que se acaba de establecer, debemos desestimar el recurso de casación.

SEXTO. -Costas.



De conformidad con el artículo 93.4 LJCA no apreciándose mala fe o temeridad en ninguna de las partes no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

- 1.- Fijar como criterio interpretativo de esta sentencia el expresado al Fundamento de Derecho Quinto.
- 2.- Desestimar el recurso de casación núm. 2423/2021 interpuesto por la representación procesal de doña Elsa contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 47/2021 de 10 de febrero (recurso núm. 278/2020).
- 3.- Sin costas

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOS